少子老龄化背景下促进生育政策的体系化构建

艾　琳

(吉林大学 法学院, 长春 130012)

摘　要: 我国少子老龄化趋势加剧,现有生育政策不足以完全扭转生育率降低的趋势,亟须构建具有支持生育作用的政策体系。当下我国生育政策须突破单一经济激励逻辑,直面家庭成本社会化不足、性别角色固化、代际支持断裂、孕产假实现困难等结构性矛盾,同时考量育龄青年养育子女的经济负担较重,托育服务等生育支持制度处于初级阶段,支持生育的各项政策尚未形成体系化的现实。应积极构建系统化的生育政策体系,强化公私领域性别平等和责任共担,完善儿童托育及生育补贴,健全医疗税收等多维度生育支持政策,最终构建生育友好型社会,应对少子老龄化困境,推动人口高质量发展。

关键词: 少子老龄化;低生育率;生育支持政策

中图分类号:D912. 29　**文献标识码:**A　**文章编号:**1000-5919(2025)04-0136-14

引　言

2022 年,我国人口发展呈现历史性转折,全年人口总量较 2021 年减少 85 万人,成为 1961 年以来的首次人口负增长,并在 2023 年持续深化了这一降低趋势——年末总人口较上年再减少 208 万人,人口自然增长率降低至-1. 48‰。① 这种"少子老龄化"形态源于双重因素的叠加效应:一方面,我国生育率持续走低,导致新生人口规模收缩;另一方面,我国人均预期寿命持续延长,老年人口比重上升。二者共同塑造了我国的少子老龄化格局,②亟须积极有效的生育政策缓解该压力。2021 年 7 月,中共中央、国务院发布《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,作出实施三孩生育政策及配套支持措施的重大决策,为追求和实现适度生育率、调整区域人口发展和满足不同人群多样化的生育需求提供了空间,期待借此提高日渐降低的生育率。但政策预计中的次年出生人口小高峰并未出现,新生人口数仍然呈现下降趋势。③ 我国生育率的下降趋势不是单纯放宽生育政策可以扭转,还需要重视生育支持措施的制定和体系化的构建。

2024 年 10 月,国务院办公厅发布《关于加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会的若干措施》,提出"强化生育服务支持,加强育幼服务体系建设,强化教育、住房、就业等支持措施,营造生育友好社会氛围"等一系列建设要求,旨在为推动实现适度生育水平、促进人口高质量发展提供有力支撑。这意味着,在对生育政策本身进行调整优化、对我国人口增长模式变化作出回应之外,还应当继续有针对性地部署一系列支持政策、提出优化现行生育政策的思路和对策,从宏观角度统筹考虑中国人口问题的应对措施。因此,建立科学、系统的生育政策体系,从社会支

收稿日期:2024-09-23

作者简介:艾琳,吉林大学法学院教授。

① 参见《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》。

② 参见王杰秀、安超:《全球老龄化:事实、影响与政策因应》,《社会保障评论》2018 年第 4 期,第 17 页。

③ 参见曹亮、余珊、陈跃等:《新时期中国生育率下降的多维因素及对策研究》,《宏观经济研究》2025 年第 2 期,第 116 页。

持、医疗保险、就业援助等多个角度构建生育友好型社会,缓解我国少子老龄化的人口现状,必要且必须。

一、少子老龄化:促进生育政策的动力机制

在少子化与老龄化的共同作用下,我国人口结构开始经历深刻转型。预期寿命的不断延长和生育率的持续降低,不仅从根本上重塑着社会年龄结构,更对经济社会发展、社会资源配置和社会保障体系等方面产生诸多影响,使促进生育政策的体系化构建迫在眉睫。

(一)少子老龄化的现实压力

根据第七次全国人口普查公报,2020 年,我国全国人口与 2010 年第六次全国人口普查的 1339724852 人相比,增加 72053872 人,增长 5.38%,年平均增长率为 0.53%。① 年平均增长率从第三次人口普查开始始终呈下降趋势,2020 年比 2010 年第六次人口普查的 0.57%降低 0.04%,比 1982 年第三次人口普查的 2.09%降低 1.56%。伴随着育龄人群婚育年龄不断推迟、生育意愿不断下降,少子化状况也在加速发展。我国 2020 年的出生率为 8.52‰,②总和生育率为 1.3;③少子老龄化严重的日本总和生育率高于我国,为 1.34。④ 可见,我国生育水平仍处于较低状态。2020 年,我国平均初婚年龄提高至 28.67 岁,比 2010 年的 24.89 推迟了近 4 岁,⑤晚婚晚育的思想较从前更为深刻,如不及时推出有关提高生育率的系列措施,在育龄妇女规模持续缩减、生育意愿低迷等因素影响下,我国生育水平仍可能继续走低。

少子化的同时,我国也已步入老龄化社会。《中国统计年鉴(2024)》数据显示,我国对比十年前(2014 年)人口的年龄结构变化是:0—14 岁人口占总人口的比例为 16.3%,比 2014 年的 16.5%下降了 0.2 个百分点;15—64 岁人口占总人口的比例为 68.3%,比 2014 年的 73.4%下降了 5.1 个百分点;65 岁以上人口占总人口的比例为 15.4%,比 2014 年的 10.1%提高了 5.3 个百分点。可见,10 年来中国人口增长逐渐缓慢,2022 年起人口总量呈下降趋势,劳动力人口也因此受到影响而减少。而 65 岁以上人口已占到总人口的 15.4%,我国已经进入老龄化社会。人口基数的巨大造成了我国人口老龄化呈现出三大特征:老年人口规模全球最大、老龄化速度超快、区域差异程度极为显著。⑥ 这使得应对人口老龄化成为极具挑战性的系统工程。在曾经的适龄劳动力步入老年、生育率持续走低的情况下,我国的人口与资源环境关系越发紧张,少子化和老龄化将导致一定的社会风险。

老年人口的平均寿命延长已成既定事实,在此情况下,如何增强育龄青年生育意愿、提高生育率,成为优化人口年龄结构的关键路径。2010—2100 年的总人口规模将在达到峰值之后逐步下降,中国人口会在很长一段时间内一直处于负增长状态。若能有效提高生育率并将其维持在较高水平,总人口规模缩减幅度将相对较小,缩减速度也将放缓。⑦ 我国推行"三孩生育政策"的确使生育率小幅提高,但并

① 《第七次全国人口普查公报》,https://www.gov.cn/guoqing/2021-05/13/content_5606149.htm。
② 《中国统计年鉴 2024》,https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexch.htm。
③ 《国务院新闻办就第七次全国人口普查主要数据结果举行发布会》,https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/11/content_5605842.htm。
④ 「令和 2 年(2020)人口動態統計月報年計(概数)の概況」による。
⑤ 《中国人口普查年鉴 2020》,https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/7rp/zk/indexch.htm。
⑥ 参见胡湛、彭希哲、吴玉韶:《积极应对人口老龄化的"中国方案"》,《中国社会科学》2022 年第 9 期,第 47 页。
⑦ 参见王金营、李庄园、王冬梅:《中国人口长期发展目标研究——基于增强经济实力的认识》,《人口研究》2022 年第 4 期,第 46—48 页。

不会形成持续递增趋势,因为生育成本随着社会发展而上升、育龄妇女数量始终结构化缩减,①这一政策带来的生育率的提升始终有限。有许多国家还将移民作为减缓人口负增长的措施之一,但我国人口规模巨大,抵消人口负增长所需要的移民数量也过于巨大,若是控制不当,将带来较高的国家治理风险。因此,提高生育水平才是我国当前应对人口负增长的最直接、最有效、最可行的策略。构建一系列与生育政策配套的措施、并形成完备的法律体系,既是响应国家对于建设生育友好型社会的要求,也是提高生育水平、促进人口高质量发展的根本所在。同时,生育政策也需要在复杂的社会实践中,着眼现实困境不断优化和完善,朝着鼓励生育、支持生育、服务生育、构建全面包容的生育支持政策方向转变。

(二)少子老龄化的复合效应

少子老龄化的复合效应体现在两者杂糅后对社会、经济、文化等多个领域产生的相互叠加且相互强化的影响。这种效应不是平行的简单并列,而是通过带来人口结构的根本性改变,引发一系列连锁反应,再固化为长期并难以逆转的系统性挑战。主要体现在:

首先,少子老龄化将对社会抚养比和劳动力供给产生巨大影响。数据显示,1993 年我国的老年抚养比为 9.2%,2013 年上升至 13.1%,而 2023 年已经上升至 22.5%。随着需要抚养的老年人占比持续快速提高,带来了公共财政压力增大、社会保障体系承压、代际矛盾增加等问题。与此同时,自 2010 年开始我国适龄劳动力占比逐年走低。2023 年,我国 15—64 岁年龄人口比重为 68.3%,比 2010 年的 74.5%下降 6.2 个百分点,②并且降低的趋势逐年加快。老年抚养比的快速提高和劳动力供给量的持续减少,将加快劳动力短缺的进程,并影响人力资本结构,进而带来劳动生产率降低、生产成本上升、经济增长放缓等后果。

其次,少子老龄化将对现存社会消费结构、产业结构等带来影响,并在一定程度上增加养老保险基金的压力。由于各年龄群体在消费偏好上存在差异,人口老龄化将导致社会消费需求产生变化,消费重心向“银发需求”转移。例如,医疗健康支出显著增长,养老服务与适老产品需求扩大,老年教育与休闲消费升级,传统消费领域也将面临收缩或转型,消费模式与消费渠道亦需面对适应性变革,消费产品也要进行适老化创新。在对养老保险基金的影响方面,从支付总量看,由于老龄化和养老金覆盖率、领取水平以及领取年限的多重增长,中国用于老年群体的养老金费用急剧膨胀。领取人数持续上升、人均寿命不断延长和适龄劳动力的比例下降,缴纳养老保险的人数减少,导致收支缺口愈发扩大。

再次,少子老龄化将带来社会资源配置的变化,具体表现为医疗健康领域承压超载、养老服务压力剧增。医疗保险与养老保险体系不同,在制度设计和筹资水平不变或难以提高的前提下,由于人口快速老化、医疗费用不断增长,社会医疗保险体系将面临隐性负债和基金债务风险。③ 医疗支出原本便在家庭支出中占比较大,在低收入群体中占比则更大,医疗支出的不断攀升可能导致部分家庭无力负担,形成动摇社会稳定性的隐患。根据《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》的抽样调查数据,2021 年我国 60 周岁以上老年人中,不健康且生活不能自理的失能老人实际占比 4.5%,④老年人数剧增使得长期护理需求快速增长,在医疗系统负担本就较重的情况下,少子老龄化将会带来更大的医疗系统压力。

最后,由于少子化造成的生源减少,可能引发教育资源的浪费。从日本方面来看,根据 2023 年日本

---

① 根据第六次、第七次全国人口普查数据,2020 年我国 15—39 岁女性人口占比约 15.68%,2010 年占比则约为 20.01%,降低了 4.33 个百分比,表明生育适龄期女性数量的确逐步减少,总人口的生育率可能仍会在低位徘徊。具体数据参见《中国 2010 年人口普查资料》《中国人口普查年鉴 2020》。

② 《中国统计年鉴 2024》,https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexch.htm。

③ 参见胡宏伟、王静茹、杜涵蕾:《我国医保体系债务风险规模评估与政策启示》,《中国行政管理》2017 年第 3 期,第 113 页。

④ 《第五次中国城乡老年人生活状况抽样调查基本数据公报》,http://www.crca.cn/images/20241017wdsjgb.pdf。

文部省进行的各类学校基本调查结果,中学、小学和幼儿园的数量分别减少了 62 所、158 所、307 所,在校人数分别减少了 36376 人、107952 人和 83856 人,其中中学和小学的人数均创日本在校生人数的最低点。① 回看我国,2023 年我国幼儿园、小学、初中分别减少 14808 所、5645 所、132 所,幼儿园在校人数减少 534.57 万人,小学在校人数增加 103.97 万人,初中在校人数增加 123.1 万人。② 由于我国人口基数较大,生源短缺现象尚未明显出现,但若长期保持低生育水平,生源不足问题亦会逐渐凸显。

二、我国促进生育政策的现实困境

单纯的生育政策转变和经济激励政策并不足以摆脱目前低生育率带来的挑战,需要不断采取积极促进生育水平的体系化手段。由于经济发展水平、生活模式、生育成本、受教育程度和思想观念的变化,原有的生育意愿和养育模式均发生较大程度的改变。如何制定针对性策略以适应这种改变,并通过缓解生育压力、降低生育成本以迎合这种改变,都应基于对现状的了解和对现实的分析,来完成生育政策的体系化构建。

(一)公私领域的性别平等理念有待强化

从主要承担生育任务的女性视角出发,影响女性生育意愿因素较多,较常提及的因素包括:就业歧视、休假制度、初婚年龄等,具体体现在以下几个方面:

1. 因生育而遭受就业性别歧视

女性能否参与劳动且在劳动力市场中的地位会对女性的生育意愿产生显著影响。我国出台过相关法律法规,以应对女性在劳动市场中遭受的不平等对待,例如:2021 年修订的《人口与计划生育法》中将延长生育假的奖励和其他福利待遇的主体设定为夫妻而非单独的女性,体现了一定程度上的平等理念。这一举措的确有利于让伴侣为生育女性提供更可靠的经济保障,提高女性的生育意愿,③但并未从根本上改变女性在就业中因生育及养育责任而承受的歧视。笔者选取东北三省省会城市(沈阳市、长春市、哈尔滨市)作为抽样调查城市,就“三孩生育政策对女性就业的影响”进行了深度访谈和问卷调查,共发放问卷 700 份,获得 620 份有效样本。其中,66%的受访者认为“三孩生育政策开始实施后,就业性别歧视问题更加突出”,71.6%的受访者认为“三孩生育政策开始实施后,生育子女会影响录用或职务晋升”。调查过程中,笔者与多名企业人力资源人员交谈,得知企业认为雇用育龄妇女意味着要承担生育成本,其耗费资源远大于雇用男性。用人单位对育龄女性的歧视行为并未消失,只是更加隐性化、碎片化,性别歧视仍是维护女性就业权益的重点和难点,更是降低女性生育意愿的重要影响因素。

2. 产假和津贴等福利制度在实践中运行受阻

《劳动合同法》规定女职工在孕期、产期、哺乳期的,用人单位不得依照本法第四十条、第四十一条的规定解除劳动合同。《女职工劳动保护特别规定》中规定“女职工生育享受 98 天产假,其中产前可以休假 15 天;难产的,应增加产假 15 天;生育多胞胎的,每多生育 1 个婴儿,增加产假 15 天。”2015 年 12 月,中共中央、国务院颁布《关于实施全面两孩政策改革完善计划生育服务管理的决定》,提出完善计划生育奖励假制度,以延长产假天数,并陆续发布多项文件推进这一制度。这些法律法规对女性职工的孕期、产期、哺乳期等就业情况和假期需求给予规定和保护,却也影响了用人单位雇用女性的成本和决心,从一定程度上增加了女性的就业难度,影响以此促进生育的最初目标。而一些女性或在用人单位的明示及暗示下,考量到职业规划和职级晋升而主动放弃一部分假期,产假的落实效果不彰。

---

① 「令和 6 年度学校基本調査(確定値)」による。

② 《2023 年全国教育事业发展统计公报》,http://www.moe.gov.cn/jyb_sjzl/sjzl_fztjgb/202410/t20241024_1159002.html。

③ 参见阎天:《女性就业中的算法歧视:缘起、挑战与应对》,《妇女研究论丛》2021 年第 5 期,第 71 页。

此外,产假期间的生育津贴支付也存在落实困境。在按时足额缴纳生育保险的前提下,法定产假期间的费用来自生育津贴,也即我国《社会保险法》和《女职工劳动保护特别规定》中规定的生育保险基金。但实践中,生育津贴的给付存在许多不当限制,反而对劳动者造成负担和带来歧视。例如:生育津贴在地方落实时改变由社会保险基金直接支付给劳动者的法定给付关系,而是将生育津贴给付给用人单位,再由用人单位视情况支付给女职工。因此,在产假为有薪假的情况下,存在生育津贴被用人单位异化以抵扣工资再加以发放、以此减损女职工法律权益的情形。① 这些困境同样影响了育龄男女,尤其是女性的生育意愿。

3. 晚婚晚育观念影响女性的生育决策

随着晚婚晚育观念流行,女性初婚年龄增大。初婚年龄的推迟不仅反映了女性婚姻观和生育观的转变,更是缩短了女性的可生育周期,从一定程度上降低了实际生育水平。而受教育水平提高则影响育龄女性对性别平等的重视和对个人价值的追求,进而对生育决策产生影响。有实证研究表明,女性的生育水平和生育意愿与受教育程度一定程度上呈现负相关关系。② 此外,家务分工也在很大程度上与生育行为相关,在男性承担更多家务、减轻女性的家务劳动负担和养老负担的情况下,女性的生育意愿将有所提高。这证明在现代育龄女性普遍接受良好教育的情况下,生育政策也应将目光投向家庭生活中的义务分担和性别平等。在提高女性生育意愿方面,除对就业、福利待遇等家庭经济情况进行保障,还应当以理念上的性别平等为前提,从社会、家庭等多维度出发,合理分担女性的生育压力。

(二)养育子女的经济负担有待降低

中国生育率的迅速下降是在社会经济发展和计划生育政策双重影响下发生的。③ 社会经济的发展,使育龄青年从结婚生子到孩子独立生活期间的抚养费用、医疗费用、教育费用等直接支出上升,一定程度上影响了当代育龄青年的生育意愿。

经济水平,尤其是女性的经济收入水平在家庭中的占比对生育意愿有较强影响。一方面,收入水平较高的育龄青年的社会地位和社会支持相对也高,高收入育龄女性可以有能力通过购买育儿、家政等服务缓解生养压力,生育以及生育多胎的意愿和实际经济承受能力更强。另一方面,高收入育龄女性面临的职业机会成本却也更高,生育如果导致中断职业发展、减少晋升机会从而降低收入,那么,如果所在家庭收入大多由女性负担,女性不仅完全承担生育的生理成本,更要承担生育的经济成本,就会导致生育意愿的降低。总体而言,经济基础决定了个体的生育预期和行为选择,④当生育成本相对生育收益而言过于高昂时,生育意愿也将减弱。

“生得起,养不起”的问题愈发普遍。“养不起”主要体现在经济投入和精力投入两个方面。子女的基础教育开支、特长课外培训费用、住房消费以及医疗支出大大增加了经济投入水平。与仅有夫妻二人没有孩子的家庭相比,一孩家庭的总支出明显高于没有孩子的家庭,而二孩家庭总支出又明显高于一孩家庭。与此同时,照料子女生活、辅导子女课程、接送子女上学和课外培训、关注子女心理生理健康的精力投入同样不可缺少,并从一定程度上减少对事业的精力投入,进而影响经济收入,带来“养不起”的恶性循环。有研究表明,2018 年我国有孩家庭要恢复到生育前的消费水平,所需补偿规模在 7300 元左右,结合我国 2018 年全国居民人均可支配收入中位数 24336 元可知,⑤应得补偿规模已接近可支配收

① 参见李海明:《生育津贴给付中的不当限制及其纠正》,《法学》2025 年第 2 期,第 181 页。

② 杨菊华:《单独二孩政策下流动人口的生育意愿试析》,《中国人口科学》2015 年第 1 期,第 95 页。

③ 参见庄亚儿、姜玉、李伯华:《全面两孩政策背景下中国妇女生育意愿及其影响因素——基于 2017 年全国生育状况抽样调查》,《人口研究》2021 年第 1 期,第 69 页。

④ 参见翟绍果:《全生命周期下生育制度协同改革的政策意蕴、全球图景与中国画像》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2021 年第 5 期,第 106 页。

⑤ 《2018 年居民收入和消费支出情况》,https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1900203.html。

入的三分之一,生育孩子给居民带来的经济负担并不轻松。2021 年 7 月,《中共中央 国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》正式颁布实施,提出为了平缓总和生育率下降趋势,要提高优生优育服务水平和发展普惠托育服务体系,真正做到降低生育、养育和教育成本。这一政策的推出体现我国已经开始重视缓解育龄夫妻生育压力,并着手实施对策以降低生育压力。但现状尚未达到政策期待,育儿压力仍然较重,需要实操性较强的针对性措施。

(三)生育支持的保障制度有待完善

随着"单独两孩""全面二孩"和"三孩生育政策"的先后实施,曾经的计划生育政策对生育行为的直接约束已显著弱化,但仍存有一定惯性,影响当下育龄青年的生育意愿和生育数量。这种影响如果持续发挥作用,无论政策性生育选择空间如何扩大甚至完全放开,短期内都很难改变低生育意愿和低生育率的困境。而以医疗卫生、社区服务、妇幼保健和儿童托育为核心的公共服务支持体系和社会保障强度是育龄家庭作出生育决策的重要考量因素。因此,增加对托育等生育支持制度的扶持,是改善低生育意愿的重要突破口之一。

2019 年 5 月,国务院办公厅印发的《关于促进 3 岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》中,明确提出要加强对家庭婴幼儿照护的支持和指导,并加大对社区婴幼儿照护服务的支持力度,鼓励地方各级政府采取政府补贴、行业引导和动员社会力量参与等方式为婴幼儿照护创造安全、适宜的环境和条件,对确有照护困难的家庭或婴幼儿提供必要的服务。同年 12 月,习近平总书记在中央经济工作会议上进一步提出,要重视解决好"一老一小"问题,支持社会力量发展普惠托育服务。我国 3 岁以下婴幼儿照护服务事业得到了党和国家的高度重视。尽管我国当前婴幼儿照护家庭支持政策和公共服务还没有完全适应现代社会结构与生活方式的转变,但各地政府对其投入力度已经加大。2024 年 12 月,上海启动"生育友好岗"就业模式试点,这一岗位实行弹性工作制,用人单位可从经营管理实际出发,采取弹性上下班、居家或远程办公、灵活休假等柔性管理方式,为劳动者兼顾工作和生育提供便利。2025 年 1 月,江苏省政府办公厅发布《江苏省关于加快完善生育支持政策体系、推动建设生育友好型社会的若干措施》,明确指出要"完善生育支持政策体系和激励机制,健全覆盖全人群、全生命周期的高质量人口服务体系,有效降低生育、养育、教育成本,推动建设生育友好型社会,促进人口高质量发展",并提出诸如"到 2025 年,50 万人口以上的县(市、涉农区)全部建成妇幼保健院""把符合条件的多子女家庭纳入公共租赁住房、保障性租赁住房等保障范围"等具体措施。这些具体政策虽然仍处于初级阶段,但对全社会深刻认识完善生育支持政策体系、做好新时代人口工作的重要性起到推进作用,对充分发挥政策正向效应,推动建设生育友好型社会提供新的思路。

三、日本应对少子化的社会政策及实践效果

1992 年 11 月,日本经济企划厅公布的《国民生活白书》定义"少子化"是指"由于出生率降低而导致的家庭和社会中儿童数量变少的倾向",①由此,"少子化"一词正式进入公众视野。2006 年,日本在人口为 3000 万以上的 37 个国家中老龄人口比例最大,成为世界排名第一的名副其实的老龄化国家,并且是老龄化进程最快的国家。② 同为亚洲国家的中国,在人口结构和发展趋势上与日本有较多的相似之处。老龄化严重、生育率持续走低、家庭结构小型化及人口负增长趋势严重等问题同样亟须应对和解决。为了应对少子化带来的危机,日本数十年来采取了大量对策措施,虽然并未完全产生预期的效果,但对生育水平的提高起到了一定的积极作用,也在少子化对策的探索方面积累了一定的经验和教训。

---

① 「平成 4 年国民生活白書~少子社会の到来、その影響と対応~」による。

② 施锦芳:《人口少子老龄化与经济可持续发展——日本经验及其对中国的启示》,《宏观经济研究》2015 年第 2 期,第 122 页。

因此,探究日本应对少子老龄化的法律法规和政策措施,对于解决中国相似问题、制定符合国情的支持生育政策具有一定的参考价值。

(一)日本少子化社会政策演进

1990 年,日本经历了震惊全社会的“1.57 危机”,即总和生育率降低至史上最低的 1.57,直观揭示了日本严峻的少子化现状。自此,日本开始重视“少子化”背后的政策问题并着手制定对策。1994 年 12 月,日本结合文部省、厚生省、劳动省、建设省四大部门合力制定了《关于今后支援育儿施策的基本方向》(又称“天使计划”)。这是日本政府提出的第一项少子化综合性政策,育儿支援被作为国家的重点政策得以实施。① 但实践中,对儿童和育儿领域资源的投入始终有限:1989 年与家庭相关的社会支出占国内生产总值的比例为 0.36%,十年后的 1999 年,这一比例也仅提高至 0.53%。以此为背景,1999 年,日本政府以天使计划和由少子化对策推进关系阁僚会议决定的《少子化对策推进基本方针》为基础,由厚生省、文部省等六个部门共同制定了《关于重点推进少子化对策具体实施计划》(又称“新天使计划”),②取缔天使计划和《紧急保育对策 5 年计划》,作为一项综合性的全新政策从幼儿照护、教育等方面对社会保育工作进行指导。

进入 21 世纪后,育儿对策由儿童养育领域扩大至雇佣、妇幼保健和教育方面。2003 年 9 月,《少子化社会对策基本法》正式实施,这一法律明确了面对少子化社会如何制定政策的理念,并以综合推进少子化政策实施为己任。2004 年 6 月,为应对核心家庭化和都市化带来的家庭养育力降低、经济成长过缓、税收和社会保障负担增大等社会问题,内阁会议决定推出《少子化社会对策大纲》,将建设“能够支援抚育工作的社会”作为国家的最优先课题。③ 同年 12 月,少子化对策会议决定推出《育儿支援计划》,结束了“新天使计划”的历史任务,代替其指导 2005 年至 2009 年的少子化对策具体实施方案和要达成的目标。2005 年,日本总和生育率下降至 1.26 的历史最低。④ 为强化少子化政策的实施效果,2006 年 6 月日本制定《新少子化对策》,2007 年推出《支援儿童和家庭的日本》专项对策以及《工作生活和谐推进行动指针》等一系列政策。2010 年后,日本的生育政策受到“社会保障和税收一体改革”的影响而发生转变,消费税率的提高为社会保障提供充实后盾,投入育儿领域的预算显著增加。⑤ 2010 年当年,日本政府推出《儿童·育儿愿景》,并在 2012 年推出《儿童·育儿支援法》《关于学前孩子的教育、保育等综合推进的修正法》以及《儿童·育儿支援法以及关于学前儿童的教育、保育等综合推进的修正法的实施的相关法律整备》三部法律,简称“儿童·育儿关联三法”。2015 年 3 月,日本推出新《少子化社会对策大纲》,认为少子化将对个人、社会乃至国家产生巨大影响,但并非不可克服的难题,需要全社会行动起来创造适合生育的社会环境,鼓励青年男女自愿结婚生育,并从长期展望的角度,提出“大胆扩大面对儿童的资源分配”;⑥同年 4 月,日本正式施行儿童·育儿支援新制度,并延长《下一代教育支援对策推进法》的生效年限至 2025 年 3 月 31 日,又于 2024 年 6 月再度决定延长期限至 2035 年 3 月 31 日。

以社会财源稳定为背景,2016 年 6 月,日本内阁会议决定推出《日本一亿总活跃计划》,提出通过强化育儿补助、升级看护基础设施,同时促进群众消费能力、扩大投资,提高劳动参与率和劳动多样性,达到“将‘希望出生率’提升至 1.8、杜绝看护离职现象、名义 GDP 达到 600 兆日元”等目标,构建女性能在职场和家庭中活跃的社会。2017 年 12 月,内阁会议制定“新经济政策一览”,该政策作为“育人革命”

---

① 太田光洋「子育て支援の充実と研究の広がり—精緻化する支援とそれを支える研究可能性—」教育心理学年報 63 巻(2024 年)195 頁以下。

② 「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について(新エンゼルプラン)の要旨」による。

③ 「少子化社会対策大綱—平成十六年六月—」による。

④ 「令和四年版少子化対策白書」による。

⑤ 「社会保障·税一体改革素案骨子(社会保障部分)」による。

⑥ 「少子化社会対策大綱~結婚、妊娠、子供·子育てに温かい社会の実現をめざして~」による。

计划的一部分,为实现育儿教育无偿化、提高生育意愿、高等教育无偿化等投入 2 兆日元,成果体现为:2020 年家庭相关的社会支出占国内生产总值比例上升为 2.01%。2020 年 5 月,内阁会议发布新《少子化社会对策大纲》,旨在尊重个人意愿的前提下完成提高希望生育率至 1.8 的目标,对有关结婚、妊娠、生育、教育等政策的方向性进行了系统展望。2022 年 6 月,日本政府公布《儿童基本法》和《儿童家庭厅设置法》,该系列法规将促进生育作为包括国家、地方公共团体和企业主在内的全社会的共同责任,并于施行当日成立儿童家庭厅作为推进育儿政策的负责机关。2023 年 12 月,内阁会议通过《儿童未来战略》,该计划预计向少子化政策投入 3.6 兆日元,于 2026 年为止集中实行“儿童·育儿支援加速计划”,希冀在 2030 年前扭转社会少子化趋势。同月,日本政府将《少子化社会对策大纲》《儿童·青年育成支援推进大纲》《儿童贫困对策推进相关大纲》合并为统一的《儿童大纲》,旨在实现“构建以儿童为中心的社会”这一目标。

(二)促进生育政策法规的历史脉络

1. 综合推进少子化政策理念演变

进入 21 世纪,日本的少子化对策领域便扩大到保育、雇佣、妇幼保健和教育等多个领域。2003 年 7 月,日本制定《下一代教育支援对策推进法》,这一法律以促进地方公共团体和企业参与到养育儿童的社会活动为中心,以提高家庭和地方的育儿能力为主要目的,继承“新天使计划”的精神,正式将儿童托育、女性雇佣、女性就业等社会事业纳入少子化对策之中。2006 年 6 月的《新少子化对策》中设定了“家人日”“家人周”,目的在于改革社会全体对家庭概念的意识,强化家庭和地域的纽带关系,强调“无论父母是否工作,都要共同参与育儿”的理念,并规定了社会从怀孕、出生开始直到高中、大学期间都应该履行支援养育孩子的义务。① 2015 年,日本制定新《少子化社会对策大纲》,新增对婚姻和育儿工作的社会支援,强调鼓励国民在适当年龄结婚以提高结婚率和生育率,并新增男女工作形式改革、多子女家庭特殊照顾等五个课题,立足长期视角综合推进少子化政策施行。2023 年,日本启动“儿童·育儿支援加速化计划”,制定了包括“三位一体劳动市场改革”在内的支持育龄青年的政策,增强对全体育儿家庭的保育支援力度,并进一步推进全社会共同养育的构架设计,旨在以“前所未有的程度”全方位加强社会共同养育力度。②

2. 完善生育休假制度、促进女性就业的政策演变

1991 年 3 月,日本颁布《育儿休业法》,目的在于加强妊娠期间妇女的劳动保护,并促进育龄妇女持续就业,支持双职工家庭的育儿活动,鼓励男性参与家务和育儿活动。这一法律规定父母双方都可以取得为期 1 年的产假。1995 年该法历经大幅修订,更名为《育儿休业、照顾家人的劳动者福祉法》,1999 年改为现名《育儿·看护休业法》,后历经 6 次修订,增添延长育儿休业假期、增加看护休业取得次数、企业产假规定义务化和男性抚育婴儿产假等多种福利规定。2014 年 8 月,为发挥女性在工作中的重要作用、创造更适宜女性工作的环境,日本制定《女性职业生活活跃推进法》,历经多次修正更名为《女性活跃推进法》,于 2022 年 4 月开始全面施行。该法旨在为女性劳动者提供更多就业机会,并创造兼顾家庭、育儿和看护等职责的工作环境。2017 年 3 月,日本推出《工作方式改革实行计划》,意在构筑更“柔软”的工作环境,以平衡劳动者的育儿和工作。③ 2024 年 11 月,日本发布《育儿休业法》修正案,并于 2025 年 4 月 1 日起正式施行。这一法案延长了儿童看护休假的规定年限,并放松了取得假期的限定条件,降低了企业批准育儿假期的限制,使更多符合条件的劳动者容易取得育儿假期。④

---

① 「令和四年版少子化対策白書」による。

② 「令和六年一月十九日こども・子育て支援について」による。

③ 「働き方改革実行計画(概要)」による。

④ 「育児・介護休業法改正のポイント」による。

3. 缓解育儿负担、增强社会支援方向的政策演变

日本政府通过给予生育津贴、育儿机构免费化和降低各类学校学费等方式减轻家庭在育儿方面的经济负担。1971 年起,日本政府以现金支付方式对抚育学前孩子的家庭进行补贴。2012 年 3 月,日本国会提出《儿童 · 育儿支援法》等三项法案作为“社会保障 · 税收一体改革”的关联法案,要求扩大社会保障经费,将少子化对策作为第四经费纳入其中。同年 4 月起,日本政府依据子女人数和年龄做出分层设计,按不同标准发放补助金:未满 3 岁的婴幼儿每人每月可获 1.5 万日元,3 岁至小学毕业的儿童每人每月补贴 1 万日元,若生育第三胎,则第三胎以后的子女的补贴恢复至 1.5 万日元标准;小学到中学期间仍每人每月 1 万日元。① 根据统计数据,2022 年度包含儿童补贴费、设施费用在内,日本儿童补贴支付额高达 19175 亿日元,比 2021 年度多投入 770 亿日元;实际领取儿童津贴人数达到 674 万人,比 2021 年增加 58 万人,儿童家庭厅的统计数据表示,2025 年政府预计为社区育儿支援事业投入 2431 亿日元,比去年提高 357 亿日元。对托育服务的支持方面,2017 年 6 月,日本推行《育儿安心计划》,加大社会对保育工作的支援力度,改善托儿设施的设置方式,减轻职工家庭的育儿负担。2019 年开始,日本将消费税提升至 10%,对育儿支援的财政投入大大增加,以此扩大了社会育儿广度和深度。《儿童 · 育儿支援新政策》也规定,对出于就业、怀孕、疾病、求学等原因无法照顾儿童的家庭给予补助金,并由政府支付减除利用者负担额后所剩余的托育设施的使用费用。随着《经济财政运营和改革基本方针 2018》的出台,2019 年 10 月开始,日本全面实行幼儿教育无偿化,进一步减轻了学龄前儿童的抚育负担。2023 年的“加速计划”将经济支援的儿童年龄提高至高中,即对高中及以下儿童都支付抚育补贴,并将抚育三个及以上孩子的家庭第三个孩子开始每月补贴金额提高至 3 万日元;同时,对抚育接受高等教育孩子的家庭的支援也有所强化,2025 年开始对多子女家庭实施不受收入限制的免学费政策,并降低年收入不足 600 万日元家庭学生奖学金的获得门槛。

(三)日本促进生育政策的经验与教训

20 世纪 80 年代以前,育儿在日本始终被视为女性单独的问题,而非整个家庭的问题,因此对于育儿的支持和帮助政策从未得到重视,从结果上来讲导致严重的人口减少。② 自 1990 年少子老龄化作为社会问题被正视以来,日本连续推出各类对应措施以求减缓该进程,这些政策一定程度上起了积极的作用,但也并未解决一些根本性的问题:

从积极方面看有两点:首先表现在人口规模缩减速度有所减缓。2005 年日本总人口首次负增长,自此日本步入人口减少的时代。根据厚生劳动省 2024 年数据显示,日本自 2015 年开始至 2023 年总和生育率连续 8 年递减,直至 2023 年总和生育率达到历史最低 1.2,出生人数也达到历年最少的 727288 人。③ 但通过对比日本国立社会保障人口问题研究所对未来人口数的推算和实际人口数,可以发现自 2000 年后,日本实际人口数呈现出高于推算人口数的态势,例如 2020 年 10 月日本实际人口数为 1 亿 2614 万人,而 2012 年发布的推算人数为 1 亿 2418 万人,比推算人数多 196 万人。可见日本虽未能在短时间内遏制少子化进程、扭转人口减少局面,但的确对人口减少的速度起到了延缓作用,为社会可持续发展争取了一定时间。其次,在一定程度上形成了男女相对平等的就业环境。日本通过制定诸如《男女雇用机会均等法》《女性活跃推进法》等法律,保障男女在招聘、录用、晋升、培训等方面能够享有平等的机会。同时,托育机构数量的增长使得待入学儿童数量逐渐减少,为女性步入职场提供了强有力的保障,在一定程度上提升了女性的就业率。根据日本政府 2024 年劳动力调查数据,自 2013 年起,日本女

---

① 任晓菲:《中日少子化问题比较研究》,《学习与探索》2021 年第 3 期,第 42 页。

② 平川則男「子ども子育ての社会化をめぐる議論の変遷:こども家庭庁設置法案と安定財源」自治総研 48 巻 522 号(2022 年)1 頁以下。

③ 「令和五年(2023)人口動態統計(確定数)の概況」による。

性就业人数总体呈上升趋势,2013 年就业人数 2809 万人,2023 年达到 3124 万人,十年间增加 315 万人。女性正式员工比例也有所上升,2023 年 20—30 岁女性劳动者中正式职员占比 73.9%,正逐步接近男性的 85%。① 女性所处的职场环境正在逐步改善,有望借此提高女性的生育意愿。

虽然这些政策带来了一定的成效,但并未从根本上解决该社会问题。

首先是结婚率并未有显著提升。日本少子化的最大原因是结婚率过低和婚后生子能力低下,其中包含晚婚化在内的结婚率低下是最主要的原因。然而,日本的少子化对策中并未针对“结婚率”,而是仅针对“婚后生子能力”进行作为,未将创造适宜结婚的社会、以求提高结婚率作为少子化对策的重点。② 实际来看,日本年轻人的结婚意愿并未下降,但结婚率却逐年走低,主要原因仍然在于经济负担和育儿费用负担对结婚形成障碍,③日本的少子化社会政策仍未解决结婚率低下的本质症结所在。

其次,适龄生育夫妻的生育意愿仍然较低。减轻养育负担、促进女性就业等政策的推出,目的在于提高未婚适龄公民的结婚率,并借此提高生育率。然而,在未婚者的结婚意愿并未降低的情况下,适龄生育夫妻的意愿生育量仍逐年降低,尽管出生率的降低的确与结婚率的降低有关,但少子化对策仅仅针对婚姻表层问题的基本支援,难以使出生率的提升达到政策期待的效果。④ 宏观层面上,出于对社会利益的追求,国家希望生育率有所提高,但具体到个人层面,出于对自身发展的追求,年轻人对生育的意愿较低,两者之间的意愿并不吻合。因此,将年轻人的自主意识作为主体、期待其自主提高结婚意愿并以此提升出生率的做法,并不能减缓人口的减少和经济衰退的速度,⑤必须在接受社会经济低迷的情况下,从强制性社会政策方面寻找出路。

再次,产假政策的实施并未达到预期效果。自产假政策施行以来,日本实施产假政策的企业越来越多,在 2015 年时的企业比例达到 81.5%。⑥ 但实践中,真正休满 10 月产假的女性人数很少,并且工龄越大的女性越趋向于少休产假,以应对企业对其尽快返回工作岗位的要求,这一趋向使得女性生育压力并未如政策预期般得到缓解。另一方面,由于“男性育儿意识较低”“上司和同事不予理解”“生计困难”等现实原因,父亲实际上极难取得育儿假期,尽管取得率呈上升趋势,但直至 2022 年,能够取得育儿休假的男性比例也仅仅达到 17.13%。⑦ 即使夫妻双方都能取得产假,也仍然存在假期结束后、育儿和工作不能平衡的情况,生育压力带来的经济压力是通过产假政策提高出生率的重大阻碍之一。

最后,对儿童教育的支持政策效果不彰。长期以来,日本对儿童抚育的现金给付程度始终较低。儿童津贴自 1971 年才初次创设,时间较日本其他社会政策相比大幅滞后,在 20 世纪 80 年代时限定的扶助对象也显著少于国际水平;2000 年开始,扶助对象有所扩张,但作为少子化对策仍并未起到预期效果而饱受诟病。⑧ 另一方面,“教育无偿化”的政策是作为少子化对策的重要一环而提出,其主要形式是直接给予家庭现金,但由于日本学校存在不被补助的高额校服费用、修学旅行费用等私人负担费用,实际上补助的现金并不足以减轻家庭的教育压力。并且,由于“免费提供教材”“免费提供伙食”等强制性政策,日本公立学校在选择教材、提供伙食的过程中常受到政府规定限额的限制,这一举措被认为反向

① 「2022 年社会保障・人口問題基本調査:生活と支え合いに関する調査」による。

② 松岡俊二「人口減少へ向かう人類社会とサステナビリティ研究」環境情報科学 51 巻 3 号(2022)7 頁以下。

③ 溝口由己「少子化要因分析の視点」季刊経済理論 58 巻 1 号(2021 年)9 頁以下。

④ 松田茂樹「理想子ども数が未婚者の初婚タイミングに与える効果」人口学研究 60 巻(2024 年)22 頁以下。

⑤ 中澤高志「若者・地域と社会問題の位相」社会政策 16 巻 3 号(2024 年)58 頁以下。

⑥ 深堀遼太郎「正規就業女性の育児休業期間に関する要因分析」生活経済学研究 46 巻(2017 年)39 頁以下。

⑦ 髙山純子「父親の育児休業に関する政策動向」家族関係学 42 巻(2023 年)78 頁以下。

⑧ 所道彦「子どもの貧困と社会政策学・社会福祉学」日本家政学会誌 75 巻 8 号(2024 年)60 頁以下。

影响了儿童的教育质量。① 事实上,降低大学入学金和学费以及提高儿童津贴额度对于提高生育意愿的效果十分显著,但为了达成上述社会福利而增加税收的做法却会造成国民的抵触情绪,反而使生育意愿有所下降。② 日本政府对家庭育儿、教育方面做出许多经济支援和政策援助,但并未从根本上缓解普通家庭对育儿支出的经济压力。针对日本提高生育率的成功经验和不足之处,我国可以从中吸取经验教训,以构建系统化的生育政策,切实提高群众生育意愿。

四、我国构建生育友好型社会的政策设计

为适应现代育龄夫妇平衡工作与生活的需要,除现有的生育政策之外,我国还需要提供公共政策的大力帮扶和社会大环境的可靠支持,并制定一套协调且具有内在统一性的“生育友好型”公共政策。这就要求国家在出台鼓励生育政策的同时,辅以多种支持性政策以进行体系化的构建,需要考虑包括公私领域的性别平等、托育支援及经济补贴、医疗资源配置等多重因素,在政策统合和部门协作的基础上,形成一套有效支持生育的完整体系。

(一)强化公私领域的性别平等和责任共担

公私领域的性别平等是政策的系统性设计中必然要考虑的问题。在家务、生育、养育、照护老人职责主要由女性承担的当下,应当打破性别角色的固化,建立缓解女性工作和家庭冲突的有效机制,并实现可持续发展,避免少子化和老龄化出现叠加负效应并陷入恶性循环。同时,女性劳动力作为我国经济的重要支柱,对经济发展会产生多维度、深层次的推动作用,是我国经济高质量发展和增长模式转型的关键要素之一。将女性从老幼照料和家务中解放出来参与劳动,既能提升家庭经济能力,同时也能提升家庭的育儿能力,是政策制定的目标之一。因此,在生育相关的公共政策的评估和制定中,应当考虑包括婚育假期、生育津贴、儿童照料在内的多方位减少家庭育儿成本的措施,以生育支持配套政策来缓解女性的生育压力。结合日本等先行少子老龄化国家的经验,除生育政策外完善妇幼保健服务、就业公共服务等鼓励生育的配套政策,在全社会营造出鼓励生育的氛围,构建性别平等的生育友好型社会是必要选择。

具体政策落实上,可以制定并实施更广覆盖、多层次的生育休假制度,考虑延长产假、多孩附加产假、延长父亲带薪陪护产假制度的设计,使之形成互相联系、相互补充的系统政策。延长产假和附加产假等休假制度可以确保在关键时期给予孩子最需要的照料和关怀,同时要切实保证制度的落实,防范产假制度引起的女性就业歧视。延长父亲产假制度有利于倡导男女共同承担育儿责任,并能推动构建积极的男女两性平等的社会文化,形成缓解女性工作和家庭间矛盾的意识形态基础,在一定程度上促进女性就业,减轻女性生育顾虑。积极制定具有促进女性发展和性别平等的家庭政策,鼓励男性积极承担照料子女、老人和家务的责任,为男性分担育儿责任提供机会和必要保障,为女性平等就业提供现实基础,切实降低女性的生育成本。

提倡设置弹性工作时间和灵活的工作地点,有助于保障女性合法就业权益,推动职场中的性别平等。劳动者因生育中断工作,会导致生育后重返劳动力市场时存在较大困难,甚至彻底告别劳动力市场。缺乏工作和家庭协调机制,是造成该结果的重要原因,出台协调工作与家庭的公共政策有助于缓解该状况。从工作效率的角度看,设置弹性工作时间制度可以让劳动者尤其是育龄女性在育儿时期仍有完成原工作量的可能。灵活的工作地点,也能够帮助女性在完成必要育儿任务时平衡工作,减轻对生育

---

① 福嶋尚子「公立小中学校における教育費政策の動向—教育の公費保障義務及び無償化義務の視点から—」日本教育政策学会年報 31 巻(2024 年)49 頁以下。

② 松田茂樹「子育て支援の拡充と増税が子どもをもつ有配偶女性の出生意欲に与える効果の要因配置調査」社会学評論 73 巻 3 号(2022-2023)208 頁以下。

后就被职场淘汰的担忧,让其在工作和照顾子女方面有更多的选择和自由。基于此,产假之外,用人单位执行女性生育相关政策时,在保证女性生育期间就业和工资待遇稳定的基础上,可以为孕期或哺乳期女性安排灵活工作时间和工作地点,并支持女性在生育后顺利重返工作岗位不受歧视和晋升阻碍。同时,男性的照料家庭时间也应得到明确保障,可以考虑推行生育夫妇灵活办公模式,尝试采用远程办公、就近就业等新工作形式,使双方合理分配上班时间,兼顾家庭和职业。

生育决策不仅是育龄夫妻两人之间权衡利弊的选择结果,也是育龄夫妻和整个社会连接、交互的结果,是关乎社会可持续发展、人口结构平衡的公共议题,需要社会全体进行责任共担。因此,注重性别平等和责任共担的生育支持政策应当将关注人群从育龄夫妇拓展为全社会人群。在制定和实施这一政策的过程中,应特别强调对经济、社会和文化等宏观结构的关注,注重培育和谐的社会生态,并基于生育意愿视角在制定公共政策时体现足够的平等性、包容性、接纳性,尊重育龄女性的个人意愿。相关机构、媒体、专业人士也应当承担积极发声的责任,针对相关生育政策和相关措施给适龄青年更详细、易懂的宣传和引导。可以充分利用电视、公众号、视频号等媒体资源广泛开展生育、养育的宣传,帮助育龄青年树立正确的婚恋观念和生育观念。同时,加强科学育儿指导,鼓励早教机构、托育机构等专业机构走进社区,定期为育龄青年提供孕产咨询、优生讲座等公益服务。从根源上加强对支持生育的舆论引导和社会宣传,培养积极生育的价值观。既要充分尊重和保护生育的个人选择权,又要用积极生育价值观回应有关生育的恐慌和误解。加强对适龄青年婚恋观、家庭观、生育观的教育引导,提振青年男女的婚育信心。

(二)完善儿童托育及生育补贴等支援政策

完善儿童照料政策有助于保证促进生育政策的有效落实,保障女性不因生育而告别劳动力市场,有助于实现劳动力的有效供给。托育服务方面,可以参考日本政策即增加社区托育设施并提高托育工作人员的素质和待遇,发展成本合适、方便使用的普惠性托育服务,鼓励政府和社会企业合作,在保障婴幼儿安全的前提下,减轻家庭在育儿早期阶段的时间成本和人手负担。应考虑需求与供给的适配,区分各类家庭在婴幼儿不同年龄阶段的需求差异,因人而异、因地制宜地发展托育服务。对就业不稳定且经济困难的群体,可考虑优先供给托育服务,减轻家庭的基本照顾负担,并给予一定程度上的就业帮助,如就业培训、就业引领等,提高家庭抵御风险的能力。政府应加大对托育服务的扶持力度,并保障各地政府严格遵守《托育机构登记和备案办法(试行)》,规范托育机构标准和管理规范,尽快建立和完善托育机构注册登记和备案制度,保障托育机构的专业性和安全性。除托育服务之外,家庭中老人对育龄夫妇的代际支持不可忽视,持续有效的代际支持将减轻育龄青年抚育孩子的时间成本和经济成本。调整养老政策、提高老年人的生活质量和健康水平,能有效降低家庭的养育压力,提高女性生育意愿。

给予二孩或三孩家庭育儿补贴可以减轻因多生子女而导致的经济紧张,在一定程度上缓解家庭的育儿压力和生育顾虑。可以适时出台现金补贴政策降低家庭生育养育成本,对单亲家庭、低收入家庭提供倾斜性生育保障,提高在生育及早期养育期间的各类补贴以及保障力度。2025 年 3 月,内蒙古呼和浩特市正式出台《关于促进人口集聚推动人口高质量发展的实施意见》(以下简称《实施意见》),初步规定将在未来实施积极的生育支持政策,以落户呼和浩特市为条件,将为生育一孩的家庭一次性发放育儿补贴 1 万元,生育二孩的家庭发放育儿补贴 5 万元(分五年发放),生育三孩及以上的家庭发放育儿补贴 10 万元(分十年发放),产妇一年内每天免费提供“一杯奶”,同时规定为入托的 0—3 岁幼儿家庭每年发放 600 元托育机构照护补贴。这一政策大幅超越此前其他城市的一次性生育补贴力度,在生育三孩的情况下,家庭累积可获得 16 万元补贴,是我国 2024 年全国居民人均可支配收入中位数 34707 元的 4.6 倍。考虑到我国人口基数较大且可用资源和公共财政储备相对有限,能否在全国范围内实行同样力度的补贴仍待讨论,可以考虑针对不同就业类型和收入水平的分层分类制度设计模式,逐步细化,形成精准匹配。其他省份和城市在设计此类长期性生育支持政策时,可以注重对不同家庭结构的家庭给予精准化的政策支持,例如让收入和时间均处于较低水平的群体(如长时间低收入的体力劳动者)成

为托育服务和经济支持政策的优先帮扶对象。而针对收入贫困但照护时间较为充裕的群体,可以通过经济补贴增加家庭收入,分担养育的经济成本等,①以此来构建更为全方位、系统化的分担机制,保证社会资源的精准投放。

(三)健全医疗税收等多维度生育支持政策

在经济支持方面,可以对育龄夫妇实施宽免税收和租房住房补贴等生育支持政策。房价对人口出生率有显著的影响,高房价增加的租住房成本导致育龄夫妇生育成本提高、生育压力增大,对生育意愿产生负影响。可以通过发展和完善住房租赁市场,构建"租购并重"的居住生态体系。面对当前住房租赁市场存在的公共服务不完备、稳定性弱等问题,需从制度设计上缩小租房和购房之间的功能差距,尤其是缩小二者在享受教育、医疗、落户等方面的差异,以降低结婚生育的住房成本。推行租赁合同政府备案制,限制房东单方面涨价,保障租客优先续约的权利,增加住房的稳定性,减少生育家庭的搬迁成本。呼和浩特市的《实施意见》中不仅表明未来将为居民提供多层次住房保障服务,如提供"购买首套新建商品住宅,给予总房款 2%的购房补贴券、购买首套二手房(住宅),给予总房款 1%的购房补贴"的优惠政策,还表示将提供更加便捷的落户服务,来呼落户不受购房、租房、缴纳社保等条件限制。降低城市落户门槛的举措,同样有助于减少城市医疗、教育等资源的不同供给,吸引流动人口安家落户,减少育龄家庭对于新生儿教育、医疗等方面的顾虑,提高生育意愿。落户和购房之外,对无法保证住所的低收入人群可以提供住房支持,如提供保障房、租房补贴等,通过降低生活成本提高生育意愿,合理划分城市资源。要注重发挥政府和市场的力量来调控住房市场,如坚持房住不炒原则来继续稳定房价,制定对首次生育家庭、二孩家庭和三孩家庭不同力度的更具针对性的住房优惠和住房贷款政策等,依靠政府力量调配社会资源、从社会宏观角度对生育进行支持。

在城乡居民生育医疗保障的完善方面,对于夫妻双方均参加城乡居民医疗保险的女性,可以以医疗保险为依托,扩大医保的报销范围,将无痛分娩等项目费用纳入医疗保险支付,并通过适当提高生育住院医疗费用的报销额度减轻妇女生育负担和家庭生育负担。② 例如 2024 年 7 月起,为提高生育支持政策的针对性和有效性,江苏省将"胚胎培养"等 13 个辅助生殖类医疗服务项目和椎管内分娩镇痛纳入医保支付范围,至 2024 年底,累计受益超 15 万人次,减轻医疗费用负担超 2 亿元。各级政府可以继续推行"互联网+妇幼健康"的服务模式,通过网络远程辅助、现场咨询指导等多种举措提升优生优育服务水平,注重生育管理和生育服务工作中对女性的人文关怀,把生育视为一项系统完备的民生工程。在整体上提升医疗健康的保障水平,强化政府主导的多层次医疗保障,塑造资源均衡的育儿氛围和公平可及的精准保障,为培育积极的生育价值观构建覆盖全生命周期、全人群的韧性健康保障体系。

另外,在尊重人权和适龄男女意愿的前提下,可以考虑通过下调法定结婚年龄方式促进青年适龄婚育。当人口过度增长成为社会负担和经济发展阻力时,可以通过提高法定结婚年龄降低生育率,当下法律规定的男性 22 岁、女性 20 岁的这一法定婚龄就是基于此种考虑,与我国当时的人口结构、国情需要密切相关。随着经济发展和社会进步,晚婚晚育在一定程度上已经和我国少子老龄化的现状以及三孩生育政策的实施不相匹配。但亦需谨慎评估社会成本,充分考虑性别平等与女性权益保障、考虑未成年人保护和家庭稳定等问题,科学降低法定结婚年龄可以提前生育窗口,增加生育率提高的可能性。

在生育支持政策的体系化构建中,国家承担的基本责任是应对人口结构变迁、缓解代际失衡、保障社会可持续发展的重要战略选择,但也要考虑财政压力和社会文化因素,并不是无限地承担所有生育成

① 于萌:《生育支持政策何以有效?——基于政策工具与目标匹配的视角》,《浙江学刊》2023 年第 1 期,第 125 页。

② 聂建亮、董子越:《"三孩"政策:积极影响、多重障碍与因应策略》,《广州大学学报(社会科学版)》2021 年第 6 期,第 81 页。

本。构建生育支持政策体系仍需综合考量公共财政的承受能力和可持续发展,通过制度重构实现生育成本社会化和生育支持协同化。无论是宽免税收还是加强医疗保障都可以从低水平开始,根据经济社会的发展状况相应增加,循序渐进提升支持水平,结合国情适时调整,必要时再进行制度性突破。最重要的是形成各部门的协同支撑,形成政策与政策间的合力,将财政投入机制常态化,使宏观经济社会的政策与支持生育政策的导向保持一致,提升全社会在生育方面对公共政策的信心。

结　语

生育率持续低迷与人口快速老龄化的双重压力,使得依靠放宽生育政策难以有效逆转人口结构失衡趋势,我国体系化构建促进生育政策应意识到生育率低下存在深层困境,如公私领域性别平等理念落实不足、女性在就业以及育儿责任分担中承受巨大压力、养育儿童成本过高等。借鉴日本等发达国家的经验和教训,构建促进生育政策体系的关键,首先在于强化性别平等与责任共担意识,消减女性由于育儿遭受的职业歧视,倡导男性参与育儿,切实缓解育龄女性在工作和家庭中的压力。其次,要完善儿童托育服务与生育补贴体系,大力发展普惠且便利的托育服务,制定精准化、差异化的经济补贴政策,尽可能降低家庭生育养育负担。最后,应当构建多维度的支持政策,构建涵盖税收减免、住房支持、医疗保障在内的多方扶持,完善对应的配套措施,最终建成生育友好型社会。面对少子老龄化挑战,应当突破碎片化施策模式,转向以全方位支持生育为导向的政策体系构建。需要依靠政府主导调配社会资源,在财政、税收、医疗、教育、住房、就业等多领域形成政策合力,切实提升育龄男女的生育意愿与能力,构建生育友好的社会环境,以达成促进人口长期均衡并高质量发展的最终目标。

Promoting the SystematicConstruction of Fertility Policies in the Context of Sub-replacement Fertility and Population Aging

Ai Lin

(*School of law*, *Jilin University*, *Changchun* 130012, *China*)

Abstract: China is now confronted with an accelerating trend of sub-replacement fertility and population aging, and the current fertility policies are not efficient enough to fully reverse this declining tendency. It is crucial to establish a policy system that can effectively support childbirth. At present, China's fertility policy needs to break through the logic of single economic incentives, so as to face the structural contradictions such as insufficient socialization of family costs, solidification of gender roles, rupture of intergenerational support, and difficulties in realizing pregnancy leave and maternity leave. At the same time, we must take into consideration the current situation in which young people at childbearing age have to carry bigger financial burden to raise their children, such fertility support systems as childcare services are still in the primary stage, and the systematization of various polices concerning fertility support hasn't been made. It is essential to actively construct a systematized structure of fertility policies, develop a systematic fertility policy, strengthen gender equality and shared responsibility in both public and private domains, improve childcare services and maternity subsidy policy, and enhance multidimensional fertility support policies, including healthcare and tax incentives, so as to ultimately build a fertility-friendly society, which will help resolve the dilemma of sub-replacement fertility and population aging while promoting high-quality demographic development.

Key words: sub-replacement fertility and population aging; low fertility rate; fertility support policy

(责任编辑　郭昌盛)